

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les leviers de la politique environnementale et leurs perceptions

Thunis, Xavier; Pondeville, Sophie; Castiaux, Annick

Published in:

Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007

Publication date:

2007

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Thunis, X, Pondeville, S & Castiaux, A 2007, Les leviers de la politique environnementale et leurs perceptions. Dans *Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007*. MRW-DGRNE, Namur, p. 697-713.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Les leviers de la politique environnementale et leurs perceptions

> Annick CASTIAUX, Sophie PONDEVILLE et Xavier THUNIS

Les thématiques analysées tout au long de ce Rapport mettent en évidence des problèmes environnementaux de nature et d'ampleur diverses. La recherche de solutions adéquates repose sur une politique environnementale adaptée aux différentes situations existantes et aux différents acteurs concernés. Une telle politique environnementale s'appuie sur l'utilisation et la combinaison de plusieurs types d'instruments.

Cette partie du Rapport présente les différents types d'instruments de la politique environnementale ainsi que l'impact que leur utilisation peut avoir sur le comportement des acteurs économiques, principalement les entreprises et les ménages. Ensuite l'accent est mis sur la façon dont ces deux catégories d'acteurs perçoivent les mesures qui les concernent et sur les enseignements qu'il y a lieu d'en tirer pour la politique environnementale. Viennent enfin un certain nombre de recommandations.

Méthodologie utilisée pour l'étude des leviers de la politique environnementale et leurs perceptions

Pour mieux cerner les perceptions des acteurs, une méthodologie qualitative a été utilisée. Des personnes représentant chaque catégorie d'acteurs ont été conviées à une table ronde et se sont vu soumettre une liste des principales mesures environnementales dont elles sont les destinataires. Pour les ménages, la table ronde était composée principalement de représentants des associations de consommateurs mais aussi des pouvoirs publics de la Région wallonne et d'experts universitaires. La table ronde consacrée aux entreprises a réuni, quant à elle, des représentants d'associations professionnelles ayant la gestion environnementale dans leurs attributions, des pouvoirs publics de la Région wallonne et des experts universitaires⁽²⁾.

Pour élargir le panel des acteurs consultés, des experts wallons du monde agricole et du monde sylvicole ont également été rencontrés et interrogés individuellement sur la base d'une liste de mesures environnementales concernant l'agriculture et la sylviculture. Le point de vue des autres acteurs n'est pas analysé dans cette étude.

LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Une politique environnementale peut s'appuyer sur différents instruments. Une classification possible consiste à les regrouper en cinq catégories : les instruments réglementaires, les instruments économiques, les instruments de planification, les instruments volontaires et les instruments informationnels. Ces instruments ont des caractéristiques de fonctionnement différentes. Ils possèdent des avantages et des inconvénients qui sont soulignés et illustrés par l'un ou l'autre exemple de mesures appliquées en Région wallonne. Souvent, ils sont utilisés de manière combinée.

Les instruments réglementaires

Quand le droit protège l'environnement

Les instruments réglementaires de la politique de l'environnement consistent en normes contraignantes qui déterminent les comportements à adopter ou à éviter par les agents et les sanctions (pénales, administratives, civiles) applicables en cas de violation. Ces instruments imposent diverses contraintes aux acteurs. Ils peuvent interdire ou limiter certaines activités, soumettre les activités polluantes ou à risque à certaines procédures (autorisations préalables, permis d'exploiter, permis d'environnement, études d'incidence...) ou encore imposer des normes à certains produits et procédés de fabrication.

Les instruments réglementaires doivent être situés dans un contexte juridique global caractérisé par une multiplicité de sources de droit, internationales, nationales ou régionales. Il

faut d'emblée souligner l'influence du droit européen sur la production réglementaire nationale et régionale en matière d'environnement [voir POLIT1]. Quelques grands principes du droit de l'environnement ont eu un rôle structurant; les plus connus sont le principe du pollueur-payeur, le principe de précaution et le principe d'intégration.

Trois grands principes du droit de l'environnement

Le principe du pollueur-payeur adopté en 1972 par l'OCDE vise à obliger le pollueur à intégrer dans son calcul économique les coûts des pollutions qu'il engendre. Les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution devraient donc être assumés par le pollueur.

Le principe de précaution cherche à éviter les atteintes irréversibles à l'environnement. Il a été officiellement entériné dans la Convention de Rio en 1992. Ce principe soutient que l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable.

Le principe d'intégration a été formalisé lors de la Conférence de Rio en 1992. Selon ce principe, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. Il consacre donc la prise en compte de l'environnement dans toutes les politiques publiques.

Depuis 1980, les régions jouissent de larges compétences en matière d'environnement et la transformation de l'Etat belge en Etat fédéral n'a fait qu'amplifier le mouvement [voir POLIT1].

Les leviers de la politique de l'environnement et du droit qui en découle se trouvent donc répartis entre différents niveaux de pouvoirs, ce qui peut aboutir à des conflits de compétences ou au contraire à des situations où aucune autorité ne s'estime compétente.

Des instruments de protection de l'environnement

Le principal avantage des instruments réglementaires est précisément ce qui leur est aussi parfois reproché : leur caractère réglementaire, c'est-à-dire obligatoire ou contraignant. Ils ne laissent que peu de liberté aux acteurs dont ils entendent déterminer le comportement. Si ceux-ci ne se conforment pas à la règle prescrite, ils se voient sanctionnés, ce qui les incite, si la sanction est correctement pensée et appliquée, à réajuster leur comportement pour le futur. A première vue, cette intégration en force de la contrainte environnementale assure une protection claire et directe de l'environnement dont l'importance est consacrée par des normes qui sont l'expression d'un processus démocratique.

Ces normes sont aussi générales et abstraites. Elles ne visent pas une situation individuelle mais s'appliquent à tous ceux qui rentrent dans leurs conditions d'application. Ceci assure en principe une égalité de traitement de tous ceux dont l'activité est réglementée.

Les normes font l'objet d'une publicité qui est soigneusement organisée, ce qui en assure la diffusion auprès de ceux qui y sont soumis comme de ceux qui sont chargés de les interpréter ou de les appliquer.

De caractère contraignant, les instruments réglementaires agissent également parfois comme moteur de l'innovation. Les restrictions et les limites imposées peuvent en effet encourager les acteurs à développer de nouvelles technologies moins polluantes ou à se tourner vers des technologies existantes plus favorables à l'environnement.

Des instruments trop complexes et rigides ?

On reproche souvent aux instruments réglementaires leur rigidité excessive. L'environnement est une matière évolutive et complexe. Elle requiert selon certains une approche plus souple, une «régulation»⁽³⁾ faite de règles sensibles aux réalités du marché et de la société, et fondée sur l'adhésion de ceux qu'elle régit plutôt que sur une obéissance obtenue par la contrainte.

C'est devenu un lieu commun de dénoncer la mauvaise qualité des législations environnementales, leur complexité excessive ainsi que l'inflation législative et réglementaire qui rend la connaissance ou la compréhension des textes malaisée. Ceci engendre une insécurité juridique qui est regrettable tant pour les pouvoirs publics que pour les agents économiques, producteurs et consommateurs de biens et de services.

Ces critiques sont pertinentes mais il faut les relativiser. La faible qualité des textes et leur prolifération ne sont pas à attribuer à la nature de l'instrument réglementaire lui-même mais à la façon contemporaine de légiférer. Celle-ci est elle-même conditionnée par la complexité grandissante des questions à traiter, l'urgence de les traiter sur le plan juridique et la nécessité d'aboutir, par les textes, à des compromis sur des sujets qui divisent le corps social.

Soulignons enfin que les instruments réglementaires ne sont efficaces que dans le cadre d'un contrôle assorti de sanctions suffisantes pour induire chez les acteurs concernés le respect des dispositions légales. Ce contrôle requiert des moyens humains, techniques et financiers. Il y a évidemment un coût non négligeable qui vient s'ajouter aux coûts administratifs de mise en place des instruments réglementaires.

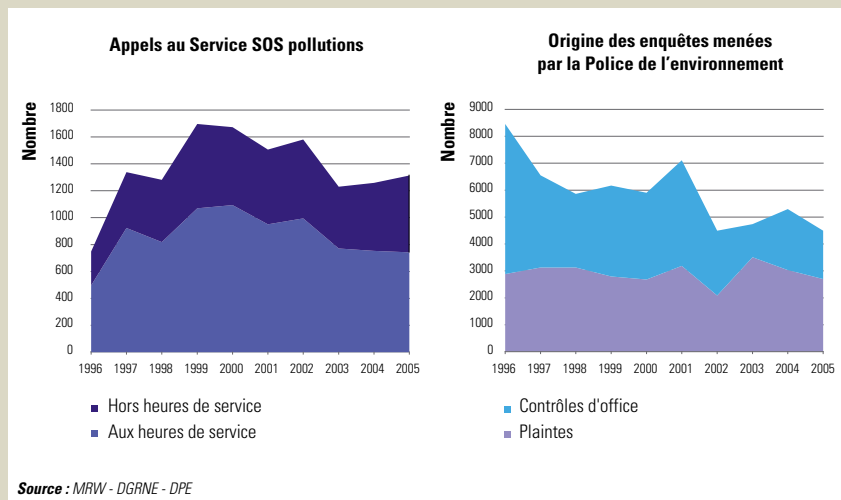
L'approche réglementaire ne peut pas tout. Elle doit s'insérer dans la panoplie des instruments destinés à protéger l'environnement.

Contrôle et répression : opérations indispensables à l'application des réglementations - le rôle de la DGRNE (C. HALLET)

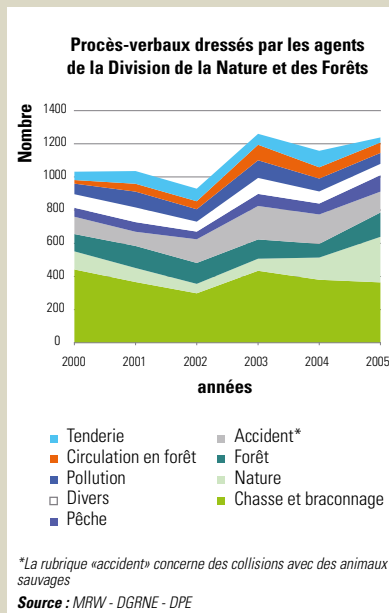
Deux Divisions de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement ont un rôle de police pour les matières environnementales et peuvent exercer des missions de contrôles et de répression.

La Division de la Police de l'Environnement, créée en 1991, recherche et constate les infractions environnementales et intervient d'urgence en cas de pollutions graves. Elle dispose d'un réseau d'alerte et gère le service d'appel «SOS pollution».

Elle instruit les plaintes et opère des contrôles d'office. Une attention continue est portée aux entreprises régies par les directives IPPC et SEVESO, aux entreprises qui sollicitent une aide régionale à l'investissement, aux réseaux d'auto-surveillance des entreprises, aux transferts transfrontaliers de déchets, à la conditionnalité des exploitations agricoles. Selon l'actualité, des campagnes thématiques sont organisées : contrôle des stations services, des appareils contenant du PCB - PCT, des obligations de reprises de véhicules hors d'usage et pneus usés...

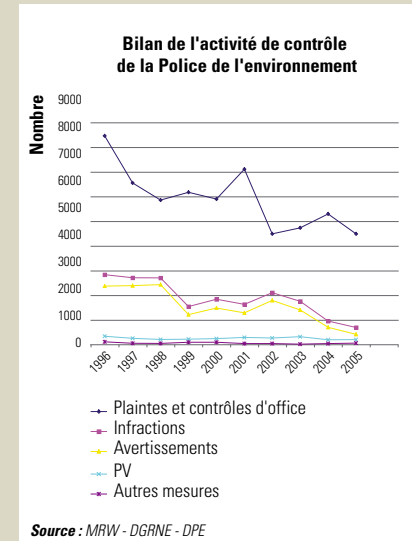


La DPE a développé une approche qui consiste d'abord à expliquer, sensibiliser et convaincre les contrevenants en utilisant de préférence à leur égard l'avertissement, c'est à dire une injonction assortie d'un délai d'exécution. Lorsque l'avertissement n'est pas suivi d'effet, les outils de répression sont activés. Une unité spéciale d'intervention (Unité de Répression des Pollutions) qui sera opérationnelle courant 2007, viendra renforcer cet aspect répression.



La diminution du nombre d'enquêtes résulte en partie d'une diminution des effectifs au sein de la DPE. Dès lors, pour renforcer son efficacité en se concentrant sur les problèmes qui nécessitent un degré élevé de compétences techniques, la DPE a renforcé sa collaboration avec les communes. Fin 2006, un protocole de collaboration a été signé avec 144 communes. Il prévoit que les communes interviennent seules dans les problèmes locaux simples (incinération de déchets à domicile, petits dépôts sauvages de déchets ménagers et inertes, nuisances engendrées par les dispositifs d'épuration et d'égouttages d'eau usée domestique, nuisances dues à la musique amplifiée) et qu'elles collaborent étroitement avec la DPE pour la répression des nuisances provoquées par les établissements de classe 2 et 3 (voir Permis d'environnement).

Les agents de la Division de la Nature et des Forêts sont compétents pour contrôler l'application du Code forestier, de la Loi sur la Conservation de la Nature, de la loi sur la pêche, de la loi sur la chasse ainsi que du CWATUP dans les zones non destinées à l'urbanisation. Depuis 2003, une unité spéciale, l'Unité Anti-Braconnage vient en appui aux services locaux dans les problèmes nécessitant un appui logistique solide (braconnage, circulation en forêt avec des engins motorisés...). Cet appui est visible dans les statistiques du nombre de PV dressés par une augmentation de ceux-ci.



L'incinération sauvage des déchets : une interdiction trop peu contrôlée

L'interdiction de l'incinération sauvage des déchets constitue, selon les participants à la table ronde ménages, un exemple de mesure pertinente par rapport à son objectif environnemental mais peu effective dans la réalité. L'interdiction de l'incinération sauvage des déchets est consacrée par le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets⁽⁴⁾. Les articles 7 et 11 de ce décret soumettent l'incinération des déchets à autorisation. Une incinération sans autorisation dans la cheminée ou dans le fond du jardin constitue donc une infraction à la loi, qui devrait être pénalement sanctionnée. Du point de vue de la protection de l'environnement et de la santé, cette interdiction est largement justifiée, entre autres, par la pollution à la dioxine libérée lors de ce type d'incinération. Dans la pratique, un protocole de collaboration a été mis au point par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UCVW) et la Direction Générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, Division de la Police de l'Environnement (DGRNE-DPE). Ce protocole prévoit que la commune intervienne seule pour des problèmes environnementaux simples, ne demandant pas d'analyses techniques complexes mais davantage une réponse rapide de proximité. Dans le cas de l'incinération de déchets par des particuliers, c'est donc aux autorités communales qu'il incombe de constater l'infraction.

Le permis d'environnement et les études d'incidence (I. CALLENS)

Le permis d'environnement est l'autorisation administrative nécessaire pour l'implantation et l'exploitation de certaines installations et activités industrielles, artisanales, voire domestiques. Ces installations et activités sont répertoriées et réparties en classe 1, 2 ou 3 selon l'importance décroissante de leurs impacts potentiels sur l'homme et sur l'environnement.

Si la demande de permis d'environnement requiert des aménagements soumis à permis d'urbanisme, les demandes sont regroupées en une seule : c'est le «permis unique».

La commune est l'autorité qui reçoit la demande de permis et décide de sa délivrance mais techniquement la demande est analysée et les conditions du permis sont proposées par le «fonctionnaire technique», un agent de la Division de la Prévention et des Autorisations (DPA) de la DGRNE. Toutes ces demandes sont soumises à une enquête publique qui permet au public d'exprimer ses observations et objections relatives au projet.

La commune a un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, elle n'a pas à se justifier si elle s'écarte du rapport de synthèse du fonctionnaire technique.

La décision est l'objet d'une double publicité : l'affichage avec possibilité de consultation auprès des services communaux et la tenue d'un registre administratif des permis d'environnement.

Un recours contre les décisions relatives à la délivrance des permis d'environnement et contre l'absence de décision est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique.

La délivrance de certains de ces permis est subordonnée à la mise en œuvre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement qui a été introduit par l'UE en 1985 (Directive 85/337/CEE) et transposé la même année en Région wallonne. La notice d'évaluation ou l'étude d'incidences doit identifier, décrire et évaluer les effets directs et indirects, à court, moyen et long terme de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur :

- l'homme, la faune et la flore ;
- le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;
- les biens matériels et le patrimoine culturel ;
- l'interaction entre ces différents facteurs.

Dans l'état actuel de la législation, seuls les établissements classés repris dans une liste fermée sont soumis à étude d'incidences préalable obligatoire. D'une manière générale, on retiendra que tous les établissements de classe 1 (sauf exceptions) sont soumis à étude d'incidences sur l'environnement ainsi que certains établissements ou activités qui relèvent d'autres législations spécifiques. Le permis octroyé sur base du décret englobe alors non seulement l'autorisation d'exploiter mais aussi toute autorisation particulière en matière d'eau, de déchets d'exploitation de carrière...

Les études d'incidences sont transmises pour avis à deux organes de consultation : le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD) et la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT). Ils formulent un avis sur la qualité de l'étude d'incidences et sur l'opportunité environnementale du projet.

Une évaluation de ces études d'incidence a été réalisée par l'ULB⁽⁵⁾.

Les instruments économiques

Agir sur les mécanismes de marché pour influencer les comportements

Les instruments économiques sont des instruments de politique environnementale visant, par une action sur les mécanismes de marché, à inciter les agents économiques à adopter un comportement plus approprié d'un point de vue environnemental et ainsi à limiter les nuisances environnementales. Dans cette perspective, le rôle de signal du prix est déterminant⁽⁶⁾.

En théorie, les instruments économiques reposent sur le principe du pollueur-payeur selon lequel le pollueur doit intégrer dans son calcul économique les coûts des pollutions qu'il engendre. En effet, les coûts environnementaux d'une activité, appelés coûts externes, sont souvent supportés par d'autres acteurs que l'acteur qui en est à l'origine. Les instruments économiques devraient permettre d'internaliser ces coûts externes et ainsi de faire assumer (totalement ou partiellement) par le pollueur le coût de la remédiation de la pollution que son activité engendre. L'internalisation est totale lorsque tous les coûts de la pollution sont pris en charge par le pollueur, elle n'est que partielle lorsqu'une partie est reportée sur la collectivité.

A côté des mesures qui permettent d'internaliser le coût de la pollution, des mesures de financement telles que des aides financières et subventions sont également destinées à promouvoir les efforts de prévention et à stimuler la mise en œuvre de comportements moins polluants. On peut par exemple citer les 18 primes du fonds énergie proposées par la Région wallonne visant à encourager les ménages à mieux utiliser l'énergie. Ces primes concernent des investissements dans les domaines de l'isolation, du chauffage, de la thermographie, de la ventilation et de l'audit énergétique⁽⁷⁾.

En pratique, l'utilisation des instruments économiques dans un objectif de protection de l'environnement consiste donc à accroître le coût des activités ayant des incidences négatives sur l'environnement ou à réduire celui des activités ayant un impact moindre sur l'environnement.

L'OCDE (1989) propose la typologie suivante des instruments économiques :

■ Taxes et redevances

La taxation environnementale consiste en principe à faire payer par l'émetteur d'un effet externe négatif (pollution, dégradation de l'environnement...) une taxe égale au montant de cette «déséconomie»⁽⁸⁾. La taxe se veut donc un mécanisme d'incitation par les prix qui, en modifiant les comportements des agents économiques, doit permettre de rétablir l'optimum social⁽⁹⁾. En effet, le pollueur préfère dépolluer plutôt que de payer une taxe si cette dernière est plus élevée que le coût de dépollution. Inversement, il préférera payer la taxe que de dépolluer à un coût supérieur à la taxe. D'un point de vue économique, la répartition des efforts est alors efficace puisque le coût total de la réduction de la pollution est minimisé. La différence entre les taxes et les redevances se situe au niveau de la contrepartie au versement réalisé. Les taxes sont des versements obligatoires effectués sans contrepartie alors que les redevances correspondent à la rémunération d'une prestation de service⁽¹¹⁾.

■ Systèmes de consignation

Ces systèmes, utilisés en matière de gestion des déchets (emballages, récipients de boissons...), imposent sur les produits potentiellement polluants une consigne qui n'est remboursable que lors de la restitution du résidu du produit⁽¹²⁾. Le principe est donc d'éviter une pollution en incitant financièrement le consommateur à remettre en circuit un produit potentiellement polluant.

■ Permis d'émission

Les permis d'émission négociables ou droits à polluer consistent en quotas ou en autorisations d'émission imposés à un ensemble d'entreprises polluantes donné, pour une région donnée [voir AIR 1]. Ces permis peuvent, après allocation par les autorités compétentes, être échangés conformément à un ensemble de règles établies. Il s'agit donc en quelque sorte de créer un marché de type boursier où les parties concernées peuvent échanger des titres de propriété des ressources environnementales⁽¹³⁾ afin que ce soit l'acteur pour lequel le coût de la réduction de la pollution est le plus faible qui procède à cette réduction.

■ Aides, subsides et subventions

Les aides, subsides et subventions sont des incitants financiers qui ont pour objet d'encourager les activités moins polluantes ou plus respectueuses de l'environnement et les efforts de prévention. Certaines aides sont également destinées à couvrir les coûts qu'entraînent les activités de dépollution.

Notons que les instruments économiques sont souvent utilisés conjointement avec des instruments réglementaires. Deux traits majeurs les distinguent cependant de ces derniers : d'une part, ils fonctionnent par le biais des prix et, d'autre part, contrairement à l'approche réglementaire, ils laissent aux agents le choix de réduire leur niveau de pollution ou de continuer à polluer moyennant paiement d'une compensation financière.

Inciter plutôt qu'imposer

Les taxes et les redevances, incitent à réduire les coûts en utilisant ou en générant moins du produit ou de la substance taxés⁽¹⁴⁾. Ils permettent également, en théorie, d'atteindre l'objectif environnemental souhaité à un coût moindre que celui imposé par l'instrument réglementaire car tous les pollueurs ne sont pas traités uniformément. Les pollueurs qui ont les coûts de dépollution les plus faibles auront intérêt à dépolluer. À l'inverse, ceux qui ont les coûts de dépollution les plus élevés préféreront payer la taxe ou acheter un permis. En supposant que la taxe ou le système des permis négociables soient suffisamment incitatifs et correctement mis en œuvre pour permettre de réduire la pollution conformément à un objectif donné, le coût requis pour atteindre cet objectif est en principe globalement inférieur à celui qui résulte d'une application non différenciée d'une norme environnementale.

Certains instruments économiques incitent les entreprises à améliorer de façon continue leur performance environnementale et à rechercher ou à utiliser des technologies moins polluantes. Dans le cas d'une approche réglementaire, une fois la norme atteinte, les pollueurs ne sont pas incités à faire mieux que la norme.

Outre leur objectif environnemental direct, les taxes environnementales procurent des recettes publiques qui peuvent éventuellement être affectées à des projets environnementaux et à des programmes de protection de l'environnement.

Des obstacles pratiques à la mise en œuvre des instruments économiques

En pratique, il n'est pas toujours possible de mesurer précisément les impacts environnementaux des activités que l'on entend soumettre à la taxe. Or, un instrument économique ou réglementaire, pour être efficace, devrait s'appliquer directement à l'activité de pollution concernée. De plus, l'incertitude affectant l'ampleur et la probabilité de réalisation des dommages liés à une pollution rend parfois difficile la détermination d'une taxe optimale.

Dans certains cas, les taxes et les redevances sont fixées à un niveau trop faible pour avoir un réel effet incitatif en matière de dépollution⁽¹⁵⁾. Leur fonction se résume alors à générer des revenus et non plus à contribuer à une réduction efficace de la pollution.

Accorder des subsides et aides financières à un pollueur pour qu'il réduise l'impact de son activité sur l'environnement est contraire au principe du pollueur-payeur.

L'acceptabilité politique des instruments économiques constitue parfois également un frein sérieux à leur application⁽¹⁶⁾. Certaines mesures peuvent ne pas être adoptées ou strictement appliquées notamment parce que l'on redoute les conséquences politiques de leur adoption, leur effet négatif sur la répartition des revenus (dans le cas par exemple d'une augmentation de la fiscalité indirecte) ou encore parce que l'on craint de porter atteinte à la compétitivité internationale des secteurs les plus polluants⁽¹⁷⁾.

Les primes du fonds énergie : un coup de pouce pour une meilleure utilisation de l'énergie

Les primes du fonds énergie fournissent, selon les participants à la table ronde ménages, un exemple de mesure qui permet de réaliser un travail de prévention face à la consommation d'énergie mais est encore trop peu connue des ménages.

La Région wallonne propose une palette de 18 primes différentes visant à encourager les ménages à mieux utiliser l'énergie. Pour la période 2005-2007, un budget de 6 millions d'euros par an est ainsi alloué aux particuliers qui améliorent les performances de leur bâti, conçoivent des logements économes en énergie et investissent dans des équipements performants sur le plan de l'efficacité énergétique. Ces primes concernent des investissements dans les domaines de l'isolation, du chauffage, de la thermographie, de la ventilation et de l'audit énergétique⁽¹⁹⁾.

[Voir MEN].

Les instruments de planification

Des instruments utilisés par les différents niveaux de pouvoirs publics

La planification est une technique fréquemment utilisée en matière environnementale. Les plans de gestion de l'environnement prennent des formes très variées, ce qui se traduit par une grande variété de dénominations : programmes, plans, ou encore schémas de structure ou de développement. Nous en donnons quelques illustrations ci-dessous sans avoir la prétention d'être exhaustif.

Au niveau européen existent les programmes communautaires d'action en matière d'environnement et de développement durable. Ces programmes déterminent, pour plusieurs années, la politique environnementale européenne en précisant ses objectifs, ses stratégies, ses principes et domaines d'action. Ils se traduisent notamment par des règlements et des directives contraignantes pour les Etats membres. Le 6e programme d'action pour l'environnement «Environnement 2010 : notre avenir, notre choix» couvre ainsi la période du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2010.

Au niveau fédéral, même si les Régions détiennent l'essentiel des compétences en matière d'environnement, l'Etat fédéral, se fondant sur la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, adopte et met en œuvre des plans fédéraux de développement durable. Leur objet excède la protection de l'environnement, qui échappe d'ailleurs en grande partie à la compétence de l'Etat fédéral. Ces plans sont dépourvus de portée juridique mais leur violation pourrait engager la responsabilité politique des gouvernants qui ne les respectent pas.

Au niveau régional, les plans ne manquent pas. Le récent Code wallon de l'environnement y consacre des dispositions spécifiques qui distinguent différents types de plans et clarifient quelque peu une matière touffue.

Au rang des dispositions générales (chap. I), l'article 30 du Code définit les objectifs visés par la planification à savoir :

- la préservation des ressources naturelles et des écosystèmes ;
- la prévention et l'atténuation des nuisances à l'environnement provoquées par les activités humaines ;
- la prise en compte à l'échelle de la Région de la dimension environnementale du développement durable.

La planification proprement dite comporte différents types de plans dont un plan quinquennal, le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD). Ce plan transversal, qui doit normalement être établi tous les 5 ans par le Gouvernement⁽²¹⁾, détermine les lignes directrices à suivre à moyen et à long termes lors de la prise de décisions par les autorités publiques⁽²²⁾.

L'existence de ce type de plan souligne que la planification contemporaine a le souci d'une approche intégrée. Celle-ci vient se superposer à des programmes et à des plans plus sectoriels : plan de gestion des déchets, programme d'action pour la qualité de l'air, pour la qualité des sols, pour la protection de la nature et plans de gestion des bassins hydrographiques (art. 46 et suivants).

Les plans wallons de gestion de l'environnement en vigueur : où les consulter ?

■ **Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) :**
http://mrw.wallonie.be/dgrme/pedd/COe_tm.htm

■ **Plan wallon de l'air :**
http://air.wallonie.be/pwa_intro.htm

■ **Plan wallon des déchets «Horizon 2010» :**
<http://environnement.wallonie.be/rapports/owd/pwd/index.htm>

Fixer les lignes directrices d'une politique cohérente de l'environnement

Quand la planification est transversale et qu'elle intègre différents secteurs de l'environnement, à l'instar du PEDD, elle constitue un instrument permettant de déterminer et d'orienter dans le moyen et le long termes une politique de l'environnement cohérente. Elle oblige les autorités publiques à établir, dans le temps, des priorités dans les objectifs à poursuivre, les moyens pour y parvenir et les actions à entreprendre.

Elle implique aussi une coordination des différents départements compétents et, de façon plus générale, des différents niveaux de pouvoir responsables de la protection de l'environnement.

Il apparaît qu'une planification éclairée requiert la participation d'un grand nombre d'acteurs, tant du côté des gouvernants et de l'administration que du côté des gouvernés, acteurs économiques, sociaux, environnementaux et, de façon plus large, ce qu'on dénomme aujourd'hui la société civile. A condition d'être soigneusement organisée, une telle participation est indispensable et bénéfique. Elle évite les dérives d'une planification autoritaire et, en définitive, inefficace.

Elle assure aussi une certaine transparence de la politique environnementale menée par les pouvoirs publics et son appropriation par les différents acteurs associés, dans une mesure variable, à son élaboration.

Des instruments difficiles à gérer et à coordonner ?

Certaines mises en garde s'imposent toutefois. Tout d'abord, la participation des acteurs à la planification a un coût, celui de la consultation et de la discussion qu'il faut organiser sous peine de diluer les responsabilités et de retarder les prises de décisions. Inévitablement, les acteurs consultés ont tendance à faire prévaloir leur intérêt personnel par rapport à l'intérêt général que les pouvoirs publics tentent de promouvoir.

Ensuite, une planification n'est utile que si elle prévoit dans son processus une évaluation systématique des actions entreprises qui rétroagira sur la définition des objectifs et des moyens qui y sont associés.

Enfin, la description succincte faite ci-dessus montre que les plans ne manquent pas. Une coordination s'impose pour éviter une prolifération génératrice d'incohérence. Dans un souci de cohérence globale, il s'agit en particulier de veiller à une bonne articulation des programmes sectoriels entre eux ainsi qu'avec les programmes transversaux tels que le PEDD.

Plan wallon des déchets «Horizon 2010» : Relever les défis environnementaux liés à la politique des déchets

Le Plan wallon des déchets «Horizon 2010» est un programme sectoriel du Plan d'Environnement pour le Développement Durable. Il constitue une déclaration de politique régionale relative aux déchets. Il a été adopté par l'arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 1998 (M.B. 21.04.1999). Il détermine les orientations, les lignes de conduite ainsi que les moyens et actions à mettre en œuvre en vue de relever les défis environnementaux liés à la politique des déchets. Il n'a d'effet obligatoire que pour les pouvoirs publics et n'a pas de caractère directement contraignant à l'égard des entreprises. Cependant, ce plan est un outil d'information à l'intention des entreprises et des autres acteurs qui peuvent prendre connaissance des principaux axes qui déterminent la politique des déchets en Région wallonne, et se préparer aux moyens économiques et réglementaires qui seront mis en œuvre ultérieurement pour atteindre ces objectifs.

Notons que les participants à la table ronde «Ménages» se sentent de manière générale peu concernés par les instruments de planification. Ils estiment que ceux-ci s'adressent avant tout aux pouvoirs publics.

Les instruments volontaires

Les instruments volontaires couvrent les initiatives prises par les acteurs pour améliorer leurs performances environnementales sans qu'une réglementation les y oblige. Ces instruments, moins contraignants que les instruments réglementaires et économiques, sont souvent adoptés en plus des réglementations existantes mais parfois aussi en lieu et place de projets de réglementations futures.

Les approches volontaires peuvent avoir pour objet soit de déterminer un ou plusieurs objectifs environnementaux, soit de les mettre en œuvre. Dans la première hypothèse, l'objectif environnemental est fixé par les parties prenantes à l'approche volontaire. Dans la seconde hypothèse, l'objectif environnemental est défini par les pouvoirs publics (cadre réglementaire) et l'approche volontaire consiste à choisir le moyen d'atteindre cet objectif.

L'OCDE⁽²³⁾ distingue les approches volontaires suivantes : les engagements unilatéraux, les accords privés, les accords négociés avec les pouvoirs publics et les programmes volontaires élaborés par les pouvoirs publics.

■ Les engagements unilatéraux sont en général issus du monde industriel, en réponse à des objectifs généraux de politique environnementale à atteindre. Certaines entreprises élaborent ainsi des programmes d'amélioration de l'environnement qu'elles communiquent aux parties concernées (employés, actionnaires, clients...). Les objectifs visés et la manière de les atteindre sont déterminés par les entreprises elles-mêmes, bien qu'une tierce partie puisse être sollicitée comme auditeur externe ou conciliateur en cas de conflit. L'appel à une tierce partie permet aussi de crédibiliser la démarche, cette tierce partie jouant le rôle de garant de l'intérêt environnemental du processus. Parmi les engagements unilatéraux, on trouve la labellisation des produits, la certification environnementale de l'entreprise, l'adoption d'un Système de Management Environnemental (SME) ou la ratification d'une charte du type «Responsible Care®».

[Voir ENTR]

■ Les accords privés s'établissent sous la forme de contrats entre une entreprise (ou un groupe d'entreprises) et les personnes ou entités (travailleurs, habitants ou entreprises du voisinage...) qui subissent les désagréments liés à son activité. Ces personnes ou entités sont parfois représentées par des organisations ou des associations. Ce contrat s'accompagne en général d'un programme de gestion de l'environnement et de la mise en place d'un dispositif de protection.

■ En matière de protection de l'environnement, des accords peuvent être négociés entre les pouvoirs publics (depuis le niveau local jusqu'au niveau fédéral) et les acteurs industriels. Ces contrats fixent en général un objectif environnemental et un agenda de réalisation de cet objectif. En contrepartie du respect de cet agenda, les pouvoirs publics s'engagent à ne pas légiférer sur la matière concernée ou du moins à tenir compte de l'accord de branche dans l'élaboration de la législation.

Les accords de branche relèvent de cette catégorie. Négociés entre le Gouvernement et les entreprises d'un secteur, souvent représentées par leur fédération professionnelle, ils définissent un objectif collectif auquel chaque entreprise s'engage à apporter sa contribution. Depuis fin 2001, cette procédure est réglée par le décret du 20 décembre 2001 relatif aux conventions environnementales qui a été intégré dans le Code wallon de l'environnement.

[Voir ENTR].

■ Certains programmes volontaires sont élaborés par les pouvoirs publics. Les entreprises sont invitées à souscrire à ces programmes à titre individuel. Leur participation implique le respect des normes établies par les organismes publics en matière de performance environnementale, de choix technologique ou de gestion. Les programmes proposés définissent les conditions de participation des entreprises, les dispositions à respecter, les critères de surveillance et l'évaluation des résultats. En contrepartie de la participation à ces programmes volontaires, les autorités publiques peuvent concéder aux entreprises certains avantages économiques incitatifs comme des abattements fiscaux, des subventions à la recherche et au développement, des aides à la formation ou à la

mise en œuvre technique, des parrainages (sous la forme d'un logo environnemental, par exemple).

Approches qualitatives versus approches quantitatives

Il est nécessaire de distinguer deux grands types d'approches volontaires. Les approches volontaires avec objectifs qualitatifs ou lignes directrices établis à l'initiative des entreprises (comme les engagements unilatéraux ou les accords privés) sont difficiles à évaluer en raison de critères de contrôle souvent peu ou mal définis. D'après plusieurs études⁽²⁴⁾, les performances environnementales obtenues grâce à de telles initiatives sont proches de celles qui auraient été de toute façon atteintes. Elles ne peuvent donc remplacer un instrument traditionnel lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs précis à échéance donnée.

Les approches volontaires introduites sous la menace d'une alternative plus contraignante, à savoir l'introduction d'une taxe ou d'une réglementation, sont, quant à elles, régies par des engagements quantifiés que les firmes participantes doivent atteindre. De telles approches (comme les accords négociés ou les programmes volontaires élaborés par les pouvoirs publics) peuvent être plus facilement évaluées. On peut s'interroger néanmoins sur la qualification de «volontaires» pour ces approches sous contrainte⁽²⁵⁾.

Le seul avantage incontestable des approches du premier type est la «génération d'effets impalpables»⁽²⁶⁾ par dissémination d'information et sensibilisation. Au-delà de l'engagement environnemental pris par l'acteur, une opportunité d'échange d'informations, de sensibilisation et de prise de conscience se développe. Certaines actions n'auraient sans doute pas vu le jour sans un préalable volontaire. Parfois motivées par des arrière-pensées commerciales, les approches volontaires peuvent aussi faire naître un certain sens des responsabilités environnementales et contribuer à susciter des décisions qui n'auraient pas été envisagées ou appliquées autrement.

Les approches volontaires quantitatives (dont les accords de branche) permettent quant à elles d'atteindre une certaine efficacité des moyens. En effet, le secteur concerné s'engage sur un objectif global auquel les entreprises contribuent plus ou moins selon leurs possibilités. De plus, le secteur gère lui-même les moyens d'atteindre l'objectif fixé, ce qui décharge les pouvoirs publics de cette tâche pour peu qu'il y ait un contrôle externe. Dans certaines formules, si le secteur n'atteint pas les objectifs, il peut y avoir sanction.

Les approches volontaires peuvent avoir un autre avantage : leur mise en œuvre peut nécessiter moins de préparatifs que les approches réglementaires⁽²⁷⁾. Il serait alors possible, grâce à de telles approches, de faire face à un problème environnemental urgent plus rapidement. Cependant, l'adoption trop rapide d'une approche volontaire peut hypothéquer l'adoption ultérieure d'instruments plus efficaces d'un point de vue environnemental.

Les «passagers clandestins» des approches volontaires

Les approches volontaires sont confrontées à certaines déviations. Il ne faut pas sous-estimer l'opportunisme de certains acteurs. Dans le cadre d'accords sectoriels, par exemple, les différents membres industriels de la fédération professionnelle concernée s'engagent à réaliser ensemble un objectif environnemental et bénéficient en contrepartie de certains avantages accordés par les autorités publiques. Certaines de ces entreprises peuvent laisser aux autres le soin de réaliser l'objectif, tout en bénéficiant des avantages de l'accord global. Ces entreprises opportunistes sont appelées «passagers clandestins».

Les accords de branche, une mesure appréciée par les entreprises

Les accords de branche fournissent un exemple de mesure volontaire jugée positivement par les représentants des entreprises, notamment à cause de la liberté d'action qu'elle leur laisse.

Presque tous les secteurs industriels ont signé avec le Gouvernement un accord de branche relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la réduction des émissions spécifiques de gaz à effet de serre à l'horizon 2012. Les premiers secteurs à signer cet accord furent le secteur de la chimie (représenté par WALCHIM, la branche wallonne de FEDICHEM) et le secteur du papier (représenté par la COBELPA) en juin 2003. En juin 2004, le secteur des entreprises technologiques (AGORIA), l'industrie laitière (CBL), l'industrie cimentière (FEBELCEM), l'industrie alimentaire (FEVIA), l'industrie du verre (FIV), l'industrie de l'acier (GSV) ainsi que deux entreprises individuelles (Carmeuse et Lhoist) signèrent également des accords portant sur le même objectif. Le secteur de la brique et de la céramique est actuellement engagé dans le processus (Moniteur Belge, 19/01/06).

En contrepartie, la Région s'engage à accorder certains avantages financiers aux entreprises contractantes comme par exemple le financement des audits énergétiques. Cette prise en charge financière est, selon les participants à la table ronde entreprises, appréciée du monde industriel.

Les entreprises représentées par les secteurs signataires sont au nombre de 115. Ces entreprises sont responsables, directement ou indirectement, d'environ 21 millions de tonnes d'émissions annuelles de CO₂. A titre de comparaison, les émissions totales de GES en 2004 en Région wallonne sont estimées à 51,8 millions de tonnes de CO₂⁽²⁸⁾.

Les premiers rapports de suivi de ces accords présentés par les fédérations au Conseil Economique et Social de la Région Wallonne (CESRW) et au Conseil Wallon de l'Environnement pour un Développement Durable (CWEDD) indiquent que 4 accords de branche sont déjà respectés et que 3 sont sur le point de l'être. Certaines associations environnementales ont cependant critiqué le peu d'ambition des objectifs fixés au départ.

Les systèmes de management environnemental : avec ou sans certification ?

Les systèmes de management environnemental (SME) représentent une forme particulière des engagements unilatéraux des entreprises. Ce sont des systèmes de management qui intègrent l'environnement dans les prises de décision de l'entreprise afin de réduire l'impact dommageable que celles-ci ont sur l'environnement. C'est en quelque sorte une structure permettant de concentrer les efforts consentis par l'entreprise vis-à-vis de l'environnement et d'avoir une meilleure visibilité des pratiques concernant l'environnement.

L'entreprise peut choisir de faire certifier son SME. La certification est une démarche pratiquée par des organismes spécialisés établissant, sur la base d'un référentiel précis, la capacité d'une entreprise à respecter un certain nombre d'exigences environnementales dans leurs pratiques quotidiennes. A l'heure actuelle, deux solutions permettent à une entreprise de faire reconnaître son SME de manière officielle :

- la norme ISO 14001 (standard international) ;
- le règlement EMAS (standard européen).

La certification représente donc une étape supplémentaire qui reste volontaire mais doit suivre certaines règles ou lignes directrices afin de pouvoir être validée. L'intérêt d'une certification est son caractère visible et reconnaissable par les acteurs intéressés. Une entreprise peut à la fois informer son public et valoriser une telle certification, garantie d'un comportement plus respectueux vis-à-vis de l'environnement. Il s'agit dès lors également d'un outil informationnel.

Outre l'impact sur la firme elle-même, la démarche de certification peut exiger la collaboration avec les fournisseurs, de manière à garantir que l'ensemble des processus de la firme répond aux normes environnementales, y compris aux interfaces avec les processus des fournisseurs. La certification d'une firme peut donc avoir un impact d'aval en amont sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, poussant de proche en proche chacun des maillons de la chaîne à s'interroger sur ses pratiques voire à entamer une démarche de certification. Le client peut également exiger que ses fournisseurs soient certifiés. La certification devient alors un avantage concurrentiel pour les fournisseurs qui y répondent. Par exemple, la certification peut être une condition mise à l'accès à certains marchés publics.

Les participants à la table ronde «Entreprises» soulignent que les SME internes, qui comprennent par exemple une charte propre au groupe, sont parfois plus contraignants que les SME comme EMAS et ISO. Les grands groupes peuvent préférer faire prévaloir leur charte ou leur SME interne pour assurer une certaine homogénéité dans tout le groupe.

La mise en place d'un SME dans une organisation demande un certain nombre de moyens financiers et humains. Cela peut poser problème surtout au niveau des PME. Le problème provient notamment de l'asymétrie temporelle entre l'investissement et les bénéfices récoltés. L'investissement à la fois en temps, en personnel et en argent doit être effectué dès le début du processus alors que les résultats ne se concrétisent qu'après quelques années. Ces obstacles à la mise en place d'un SME interne, mais surtout à la certification, plus contraignante et coûteuse expliquent la faible proportion d'entreprises certifiées, en Belgique et dans d'autres pays. Au 30 juin 2005, en Région wallonne, 121 entreprises disposaient de certifications ISO 14001 et/ou d'un enregistrement EMAS. A cela viennent s'ajouter 9 intercommunales et les services centraux de la DGRNE. [Voir ENTR]

Les instruments informationnels

Informer, éduquer et former

Les instruments informationnels incluent un ensemble d'initiatives de la part d'acteurs publics ou privés visant à informer les personnes sur les pratiques responsables qu'elles peuvent adopter. Elles reprennent aussi certaines mesures rendant l'information environnementale des entreprises (ou autres acteurs) plus transparente. Ces instruments informationnels peuvent être associés à des instruments de tous types (volontaires, économiques, réglementaires...) requérant notamment la publication d'informations concernant leur mise en œuvre (exemple : système de certification environnementale).

Ces instruments informationnels⁽²⁹⁾ couvrent la collecte et la fourniture d'informations environnementales, l'éducation et la formation, ainsi que la labellisation et l'éco-étiquetage.

■ *La collecte et la fourniture d'informations environnementales* réalisées par les organisations, qu'elles soient des entreprises ou des organisations publiques, peuvent être rendues obligatoires par un autre instrument. Les entreprises peuvent par exemple être contraintes, par la réglementation ou par l'adhésion à une certification environnementale, à collecter et fournir des données environnementales. Les autorités publiques wallonnes ont quant à elles une obligation de donner accès au public à l'information en matière d'environnement, conformément au décret du 16 mars 2006.

La collecte et/ou la fourniture d'informations environnementales peuvent également être réalisées de manière volontaire par les entreprises. D'une part, l'analyse de ses processus et du cycle de vie de ses produits permet à l'entreprise de les optimiser tant d'un point de vue environnemental qu'économique. D'autre part, cette collecte de données peut aider l'entreprise à mieux communiquer auprès du public à propos de sa démarche environnementale. Les associations environnementales, en particulier les associations naturalistes récoltent également des données très utiles en matière d'inventaire et de suivi de la biodiversité [voir FFH].

Droit à l'information environnementale (I. CALLENS)

Le droit à l'information en matière d'environnement s'inscrit dans un cadre plus global, qui est celui de la convention d'Aarhus des Nations-Unies, elle-même issue d'un des principes de la Déclaration de Rio de 1992. Cette convention a pour objectif de donner à la population les moyens d'agir pour protéger l'environnement tout en obligeant les autorités à rendre des comptes sur leur gestion environnementale et le contrôle qu'elles exercent sur les sources de pollution. Ce texte consacre donc un principe de transparence de l'action des autorités publiques et met en place un système de «citoyenneté environnementale».

Ce système repose sur trois piliers :

- le droit d'accès du public à l'information ou le «droit de savoir» ;
- le droit de participation au processus de décision ;
- le droit d'accès à la justice.

Sous l'impulsion européenne, ce droit d'accès à l'information environnementale est devenu la règle et plus particulièrement depuis la transposition de la directive 2003/4/C.E. concernant l'accès du public en matière d'environnement et transposée par le décret wallon du 16 mars 2006 (M.B. 06/04/2006).

Ce nouveau décret fait la distinction entre l'information passive, fournie sur demande du citoyen et l'information active, fournie de la propre initiative des autorités publiques.

En matière d'information passive, les dispositions du décret assurent à toute personne un libre accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques sans devoir faire valoir un intérêt quelconque. Cela vise les données détenues par une autorité publique ou pour son compte, disponibles sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle et relatives à l'état de l'environnement (eau, air, sol, faune, flore, espaces naturels), aux projets et activités susceptibles d'y porter atteinte ainsi qu'aux mesures de préservation, de protection et d'amélioration.

Ce droit d'accès à l'information peut toutefois être refusé ou limité s'il est susceptible de porter atteinte par exemple à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, à la bonne marche de la justice, à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles... En cas de refus ou d'absence de communication de l'information par l'autorité publique, il existe une Commission de recours.

En matière d'information active, les autorités publiques doivent également organiser les informations en vue de leur diffusion active et systématique afin que le public puisse y accéder facilement par le biais des réseaux de télécommunications publics. Il s'agit d'informations environnementales telles que les textes des traités, conventions et accords internationaux, ainsi que la législation communautaire, nationale, régionale, provinciale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant, les politiques, plans et programmes relatifs à l'environnement... Les rapports sur l'état de l'environnement s'inscrivent dans cette dynamique.

Par ailleurs, en cas de prise de connaissance d'une menace imminente pour la santé ou l'environnement, les autorités publiques doivent diffuser le plus rapidement possible aux personnes qui risquent d'être touchées toutes les informations qui sont en sa possession et qui sont susceptibles de permettre au public de prendre des mesures afin de prévenir ou de limiter d'éventuels dommages (p.ex. l'annonce des seuils d'alerte pour l'ozone).

fournies par des partenaires ou des concurrents de nouvelles opportunités de développement⁽³⁰⁾. Ils peuvent aussi être utiles pour comparer les performances des entreprises en matière d'environnement⁽³¹⁾, servir de base à une évaluation de type environnemental ou plus simplement informer de l'état de l'environnement.

Lorsqu'ils sont associés à un instrument réglementaire ou à une démarche de certification, ils permettent également une plus grande traçabilité de l'information et un meilleur suivi des performances environnementales. L'objectif économique peut, à cet égard, dépasser l'objectif environnemental, puisque le contrôle des différents flux entrants et sortants permet de mettre en place une stratégie d'optimisation des processus de l'entreprise.

Un autre avantage est la facilité avec laquelle les instruments informationnels peuvent être promus, puisqu'ils ne sont pas contraignants et ne nécessitent souvent que des moyens limités, en comparaison de ceux qui sont nécessaires à la mise en oeuvre d'autres types d'instruments.

Un impact à long terme difficile à évaluer

Les instruments informationnels jouent parfois un rôle plus difficile à déterminer et à quantifier dans l'atteinte d'un objectif que d'autres types d'instruments cités précédemment, réglementaires ou économiques. Si a priori, leur rôle peut sembler moins déterminant à court terme, leur efficacité à long terme, en induisant un changement de mentalité, pourrait être importante. L'impact environnemental de ces processus, surtout ceux d'éducation et de formation, doit donc être jugé sur le long terme, ce qui rend ce type d'instrument particulièrement difficile à évaluer. Des travaux de l'IGEAT⁽³²⁾ ont ainsi démontré qu'il existe un grand pas à franchir entre la sensibilisation aux matières environnementales et la modification du comportement.

Des normes de collecte et de fourniture de données devraient être établies pour éviter que le mode de communication des données environnementales travestisse la réalité du terrain. De plus, dans le cadre spécifique de la prise de décision, un travail d'agrégation et de

■ *L'éducation et la formation en matière environnementale* peuvent se réaliser à plusieurs niveaux : éducation et formation de la population via le système scolaire, les messages d'intérêt général, les émissions éducatives..., intégration de la composante environnementale dans les formations professionnelles, formations consacrées à la gestion de l'environnement.

■ *L'information véhiculée sous la forme de labels ou d'étiquetage* a, quant à elle, pour objectif d'inciter à la consommation de produits et services moins polluants. De la part de

l'entreprise, la labellisation de ses produits peut relever tant de l'effort environnemental dans la conception de ses produits que d'une démarche de promotion de ses produits auprès de segments de marché sensibles à l'argument écologique.

Bien informer pour mieux sensibiliser

Les instruments informationnels ont essentiellement vertu de sensibilisation, tant des particuliers que des entreprises. Ces derniers peuvent découvrir dans les informations

synthèse des informations devrait être réalisé afin d'éviter la surcharge informationnelle des décideurs⁽³³⁾.

Les consommateurs ne font pas toujours clairement la distinction entre information environnementale et publicité écologique. La réceptivité croissante des ménages à l'information vantant des produits et services plus respectueux de l'environnement les rend vulnérables face à une information inexacte ou trompeuse qui pourrait être diffusée dans le cadre de publicités écologiques⁽³⁴⁾. Pour éviter les abus dans ce domaine, un arrêté royal du 13 janvier 1995 a créé la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques (CEPE) au sein du Conseil de la Consommation.

PERCEPTIONS DES MENAGES ET DES ENTREPRISES : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ?

Cette partie synthétise les idées principales et les convergences qui sont apparues lors des discussions en tables rondes ménages et entreprises. Il s'agit donc de rendre compte des opinions et perceptions de personnes expertes ou représentatives de ces deux catégories d'acteurs sur les différentes mesures de politique environnementale dont ils sont les destinataires.

Les labels écologiques : un plus au niveau de l'information ?

Les labels écologiques (écolabels) fournissent une illustration particulièrement intéressante car ils impliquent plusieurs acteurs : le consommateur à qui l'information est destinée, le producteur qui demande la labellisation et l'organisme qui gère le label.

Il existe un très grand nombre de labels différents. Certains sont officiels, d'autres sont privés, contrôlés par un organisme indépendant ou non. Les écolabels font partie des outils de stratégie informationnelle utilisés par les entreprises pour faire valoir leurs engagements environnementaux auprès des consommateurs.

L'appréciation que l'on peut porter sur les écolabels est nuancée. Lorsqu'ils sont crédibles et suffisamment répandus, comme par exemple le label écologique européen, ils facilitent la décision d'achat de produits plus écologiques. Cependant, le manque de standardisation et de transparence de certains labels les rend peu significatifs pour le consommateur. Les ménages n'ont rien à gagner d'un foisonnement de labels vantant, sans contrôle indépendant, les qualités écologiques des produits et services mis sur le marché. Si l'on veut éviter les risques d'une information biaisée et gagner la confiance du consommateur, il faut qu'un système de contrôle externe des écolabels soit mis en place qui garantisse le respect, par l'entreprise qui s'en prévaut, de critères environnementaux stricts.

Du point de vue des entreprises, les labels peuvent procurer un avantage concurrentiel en termes d'image de marque car ils valorisent leurs efforts environnementaux auprès des consommateurs. Encore faut-il que ces labels soient suffisamment connus des consommateurs et qu'ils jouissent auprès de ceux-ci d'une crédibilité suffisante. Tant que l'avantage concurrentiel du label n'est pas démontré (par l'intérêt marqué du consommateur), de nombreuses firmes ne voient pas l'intérêt d'y souscrire. Mais tant que le label n'est pas répandu et ne reçoit pas une publicité suffisante, le consommateur n'en perçoit pas la signification ou n'est pas conscient de son existence. C'est pourquoi cet instrument informationnel est parfois accompagné d'un autre type d'instrument : une approche volontaire d'un secteur qui décide d'adhérer à une charte environnementale, promue par le label auprès du consommateur, ou une approche réglementaire par laquelle les pouvoirs publics garantissent le label à la manière d'une tierce partie.

Ménages

Gérer efficacement les instruments et les mesures

Aucun instrument n'est a priori considéré comme inefficace ou inopportun. Il résulte des discussions que les défaillances constatées pour tel ou tel instrument ne proviennent pas nécessairement de l'instrument en lui-même mais d'une mauvaise gestion de cet instrument par ceux qui l'utilisent : absence de contrôle dans son application, absence d'évaluation de son efficacité, absence ou lenteur dans la mise en œuvre des mesures décidées et programmées.

Ainsi, les participants à la table ronde «Ménages» reconnaissent que les instruments réglementaires peuvent être efficaces. En matière de mobilité par exemple, la réglementation routière est un outil permettant de limiter l'utilisation de la voiture dans les zones urbaines. La règle ne sera toutefois effective que si des contrôles sérieux sont effectués par les autorités publiques pour sanctionner le comportement de ceux qui ne s'y conforment pas. L'organisation de ce contrôle a toutefois un coût dont il faut tenir compte dans l'évaluation des mesures prises.

Précisément, il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'évaluation systématique des mesures prises. Au demeurant, les participants eux-mêmes admettent qu'ils ne connaissent pas suffisamment toutes les mesures applicables en matière d'environnement et qu'il leur est dès lors difficile d'en donner une appréciation. Par ailleurs, il est souvent extrêmement difficile de démontrer avec certitude le lien entre une mesure ou une série de mesures et une modification de l'état de l'environnement.

Dans certains cas, c'est la gestion de l'élaboration et la mise en œuvre des mesures qui posent problème. L'élaboration de certaines mesures peut prendre tellement de temps qu'elles risquent d'être caduques au moment où elles devraient entrer en vigueur. La réalisation d'un plan, par exemple, est un processus qui implique notamment la consultation des parties concernées ainsi que des arbitrages d'objectifs et de mesures. Ce processus est long. Au

terme de celui-ci, il arrive que certains plans soient obsolètes. Si un plan terminé n'est pas appliqué, c'est la crédibilité de l'instrument qui est mise en cause. Soulignons enfin que la réussite d'une mesure dépend entre autres de la volonté de ceux qui participent à sa conception ou sont chargés de sa mise en œuvre.

En outre, d'un point de vue général, il est primordial d'organiser l'accompagnement nécessaire au bon développement d'une mesure environnementale et de stimuler l'offre de biens et de services adaptés. C'est au niveau collectif que se joue le succès ou l'échec d'une mesure. Il faut à cet égard insister sur l'effet d'entraînement que le comportement des pouvoirs publics peut avoir sur l'ensemble du corps social (politique de consommation durable, marchés publics verts...).

Combiner les instruments et les mesures

Les participants à la table ronde ménages s'accordent sur le fait que l'efficacité d'une mesure comme telle est toute relative. Il ne faut pas la considérer de manière isolée. Seule une combinaison d'instruments et de mesures, jouant à la fois sur la contrainte et sur l'adhésion volontaire des acteurs par la perspective de gains, par la sensibilisation et par l'éducation, permet de maximiser les chances de succès. Les participants insistent sur le fait qu'il ne faut pas se limiter à une mesure informationnelle isolée, sans perspective de gains financiers pour les ménages visés. Dans le même ordre d'idées, ils soulignent qu'il est inutile de prendre une mesure de type réglementaire ou économique sans soutenir celle-ci par un travail de sensibilisation et d'information. L'essentiel des demandes d'information faites par les ménages concerne d'ailleurs les gains dont ils pourraient bénéficier en se conformant aux conditions d'application des mesures en cause.

Ceci confirme l'idée qu'une combinaison d'instruments et de mesures est nécessaire, comme le montrent par exemple le tri des déchets et la collecte sélective. Leur réussite en Région wallonne peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la volonté des pouvoirs publics de soutenir cette approche ; la qualité de l'infrastructure mise en place pour organiser la collecte sélective ; la disponibilité de l'information sur le tri des déchets

et l'existence d'un incitant économique au tri des déchets. Il n'en reste pas moins que ce tri opère en aval et non en amont de la production de déchets. Des mesures favorisant la prévention et la diminution de la production de déchets, notamment via une réorientation des modes de consommation des ménages ou des modes de production des entreprises, restent nécessaires.

Les instruments économiques : délicats à concevoir et à mettre en œuvre

Pour que les instruments économiques remplissent les objectifs qui leur sont assignés, il faut qu'ils soient correctement conçus. Ceci suppose notamment que le champ d'application en soit soigneusement défini⁽³⁵⁾. Si l'on se limite à l'exemple cité en table ronde, celui de la taxe, il faut que la base de taxation ainsi que le montant de la taxe soient pertinents par rapport à l'objectif environnemental poursuivi.

Même lorsque le champ d'application est clairement défini ou définissable, il n'est pas toujours aisé d'établir un système de taxation cohérent, comme le montre l'exemple des citernes d'eau de pluie. Celles-ci bénéficient d'une prime à l'installation. Mais dans le même temps se pose la question du coût réel de l'assainissement de l'eau. A l'heure actuelle, l'assainissement des eaux usées domestiques est financé par une taxe sur la consommation d'eau issue du réseau de distribution publique, et pas sur la quantité, ni la qualité de rejet d'eaux usées. Dès lors, l'eau prélevée dans une citerne d'eau de pluie échappe à ce mode de taxation [voir RES EAU 4].

Les instruments économiques ont également des limites quantitatives. Les taxes ne peuvent augmenter sans cesse au risque de voir apparaître des comportements sauvages tentant de les éluder. Au-delà d'un certain niveau de taxation, les ménages peuvent être tentés de contourner le système.

Certains incitants financiers positifs, tels que les primes et les réductions d'impôts font l'objet de discussions, notamment en ce qui concerne leur efficacité respective. Pour certains participants, les primes seraient plus efficaces que les réductions d'impôts, notamment parce que les primes sont plus élevées, mais également parce que les

réductions ne s'appliquent guère aux ménages à faible revenu ne payant pas ou payant peu d'impôts. Le système des primes gagnerait en tout cas en efficacité et en efficience si l'on parvenait à rationaliser et à centraliser ce système. Ceci en faciliterait l'accès pour les ménages et diminuerait la lourdeur administrative qui peut les décourager.

Cette discussion sur les primes soulève le problème du montant de l'investissement requis pour bénéficier des primes en question. Beaucoup de ménages ne disposent pas de ce montant, même s'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une prime. Afin de trouver une solution à ce problème, des systèmes de tiers-investisseurs et d'avances sur primes pourraient être créés.

Système de tiers-investisseur

Le système du tiers-investisseur est un contrat par lequel les responsabilités techniques, administratives, financières et les risques d'un programme d'investissement sont pris en charge par un tiers dénommé «tiers-investisseur». Le remboursement total du coût du projet est réalisé de manière proportionnelle et conditionnelle par les économies réalisées.

Selon certains, il serait plus efficace d'agir directement sur le prix, via notamment des systèmes de TVA différenciée ou encore par une augmentation du prix hors TVA. Mais toute action menée sur les prix doit prendre en considération l'élasticité de la demande au prix. Lorsque cette élasticité est faible, comme dans le cas de l'eau par exemple, une variation du prix pourrait n'avoir que peu d'effet sur la consommation.

Elasticité de la demande au prix⁽³⁶⁾

L'élasticité-prix de la demande se définit comme la variation en pourcentage de la quantité demandée divisée par la variation en pourcentage du prix. Les élasticité-prix de la demande sont normalement des nombres négatifs : quand le prix augmente, la quantité demandée diminue. Des valeurs numériques plus élevées de l'élasticité-prix indiquent que la demande est plus sensible aux variations de prix, et inversement dans le cas de valeurs inférieures.

Les instruments informationnels : une efficacité sous condition

L'instrument informationnel est considéré par les participants à la table ronde ménage comme un des instruments les plus efficaces, bien qu'il ne soit pas suffisant pour induire, par lui-même, un changement de comportement. Les mesures informationnelles contribuent en tous cas à rendre les ménages conscients des conséquences de leurs comportements sur la qualité de l'environnement. Elles peuvent prendre des formes diverses.

- Il peut s'agir d'une information très *ciblée* adressée à des destinataires identifiables. Une information permettant aux ménages de mieux comprendre leur facture d'eau ou d'énergie leur permet de cerner plus facilement l'ampleur des gains potentiels liés à une consommation plus rationnelle d'eau ou d'énergie. Dans le même ordre d'idées, l'information relative à la qualité de l'eau du robinet peut faire diminuer la consommation d'eau en bouteille et donc la production de déchets. La sensibilisation aux bonnes pratiques est précieuse mais elle devrait être complétée par une meilleure information des ménages à propos de la législation en vigueur.
- Certaines mesures jouant sur une communication *directe* semblent efficaces. Un contact direct avec une personne qualifiée accroît la réceptivité de celui qui reçoit l'information. En matière d'énergie par exemple, le système d'audit personnalisé et gratuit dont peuvent bénéficier les ménages est apprécié. Ce système permet de répondre à leurs besoins personnels et de connaître les changements adéquats réalisables dans un contexte bien précis. Les ménages sont également très réceptifs lorsqu'ils peuvent «tester» eux-mêmes de nouveaux comportements. Certaines études pilotes ont été lancées notamment sur l'utilisation du vélo et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Ces études ont démontré que les personnes qui ont pu les tester perdent leurs préjugés et se rendent plus vite compte de l'impact de leur comportement sur l'environnement. Il en ressort qu'il faut agir sur les pratiques plutôt que sur les idées pour gagner en efficacité.

- La sensibilisation à l'environnement est une mesure informationnelle qui a un aspect plus global. Des données sociologiques sont ici à prendre en considération. A l'heure actuelle, une segmentation existe au sein des ménages. Une étude réalisée pour la Politique Scientifique Fédérale souligne que les catégories socioprofessionnelles plus aisées sont aussi les plus sensibles à l'environnement. Par contre, dans les catégories moins favorisées, les gens tiennent peu compte du facteur environnement dans leurs décisions. Il a été soutenu qu'un travail d'éducation à l'environnement dès le plus jeune âge pourrait éliminer cette différence et contribuer à long terme à changer les comportements en matière d'environnement. Cette disparité des ménages a aussi des conséquences en ce qui concerne l'efficacité des décisions prises au niveau politique. Toute mesure n'aura pas le même résultat sur tous les ménages. Il faut que les autorités soient conscientes de cette différence d'impact pour adapter les mesures prises. Un ménage est aussi influencé par un besoin d'appartenance à un groupe. Il faut donc agir sur la collectivité afin que le ménage adoptant un comportement respectueux de l'environnement ne se sente pas en marge de la collectivité. Une alternative est de valoriser le comportement innovant de certains ménages.
- Un ménage souhaitant adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement est parfois confronté à l'impossibilité de trouver une offre adéquate sur le marché. Celle-ci suppose que l'on forme des professionnels (architectes, entrepreneurs, chauffagistes et autres vendeurs), sensibilisés et compétents, susceptibles de proposer une alternative environnementale que les ménages puissent adopter de façon volontaire.

Entreprises

Des spécificités propres aux entreprises

Les participants à la table ronde entreprises soulignent que plusieurs facteurs influencent spécifiquement les entreprises en matière d'environnement et leur réaction aux mesures prises pour le protéger.

- L'entreprise, comme tout agent économique, manifeste une certaine sensibilité à l'air du temps qui est à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable. Les entreprises ont le souci d'une bonne image de marque, ce qui les incite à manifester une certaine préoccupation environnementale dans leur mode de production ainsi que dans les produits ou services qu'elles mettent sur le marché.
- La pression exercée par les bailleurs de fonds, actionnaires ou investisseurs, peut avoir une certaine influence sur la politique de l'entreprise. Ceci est particulièrement vrai si celle-ci est cotée en bourse ou souhaite y entrer. On relève en sens inverse que certains actionnaires se soucient fort peu d'environnement et se concentrent principalement sur la rentabilité à court terme des fonds investis.
- Par rapport aux ménages, les entreprises ont des contraintes propres. Un leitmotiv revient: les entreprises doivent garder leur compétitivité et rester économiquement viables. L'environnement ne doit pas être un frein à leur compétitivité. «On ne bâtit pas un paradis environnemental sur un cimetière économique». Cette contrainte de compétitivité détermine très souvent la réaction des entreprises à une mesure environnementale.

Répartir les efforts entre les acteurs

Les participants à la table ronde soulignent que les entreprises souhaitent une répartition de la charge des efforts consentis pour éviter la dégradation de l'environnement. En matière de qualité de l'air par exemple, les émissions polluantes sont le fait de tous les acteurs, y compris des ménages. Les entreprises souhaiteraient donc que les ménages fassent également l'objet de mesures contraignantes pour contribuer avec elles à la réduction d'émissions. Notons que de l'avis même des participants à la table ronde «ménages», les ménages ne se sentent que très peu concernés par la problématique de l'air. Une des explications avancées à cette déresponsabilisation est que les pouvoirs publics orientent leur action sur les entreprises.

Combiner les instruments

Pour les entreprises comme pour les ménages, c'est une combinaison d'instruments et de mesures qui est requise pour assurer la protection de l'environnement. Les accords CO₂-énergie sont appréciés comme instruments de communication et d'échange d'expériences entre les entreprises, mais aussi pour leur souplesse qu'ils tiennent de leur caractère volontaire.

Les instruments réglementaires : trop complexes ?

Les participants à la table ronde soulignent que les entreprises manifestent généralement des réticences vis-à-vis des instruments réglementaires, du moins quand ils aboutissent à des normes trop complexes et trop contraignantes. Néanmoins, une fois ces normes en vigueur, le contrôle de l'application des réglementations et la répression des manquements éventuels sont considérés par les entreprises comme primordiaux pour assurer le respect des réglementations.

La réglementation contemporaine, en matière d'environnement comme dans d'autres domaines, est de plus en plus complexe, ce qui oblige les entreprises à faire appel à un responsable environnement pour veiller à leur mise en conformité avec les normes environnementales. Cette complexité est due pour une part à la diversité des sources de réglementation, régionales, nationales, internationales. Le domaine de la pollution de l'air le montre clairement. Le protocole de Kyoto, le programme CAFE, le Plan wallon de l'air..., toutes ces normes, réglementaires ou non, ont un impact au niveau des entreprises qui doivent les connaître pour les appliquer.

Bref, on assiste à une inflation de textes réglementaires qui évoluent sans cesse et qui ne sont pas toujours compatibles ou coordonnés. Selon les participants à la table ronde, une meilleure intégration institutionnelle est nécessaire pour renforcer la cohérence de la production réglementaire.

La codification, qui réunit des textes relatifs à un objet ou à une discipline juridique peut aussi contribuer à une certaine rationalisation

du droit. Il existe depuis peu un Code de l'environnement et un Code de l'eau qui reprend la législation relative à l'eau et qui a permis d'intégrer la directive-cadre sur l'eau de l'UE dans la législation belge.

Les instruments informationnels : omniprésents et polymorphes

Selon les participants à la table ronde, l'information joue un rôle important au sein des entreprises. Elle agit parfois inconsciemment sur les comportements si bien que l'environnement devient une préoccupation pour les dirigeants d'entreprise. La multiplication des signaux extérieurs insistant sur la protection de l'environnement, finit par susciter une certaine conscience environnementale au sein des organisations. D'autre part, les entreprises produisent souvent elles-mêmes, de façon volontaire ou contrainte, de l'information relative à l'environnement.

Les brochures, vade-mecum et autres outils informationnels permettent de réaliser un travail, sur le long terme, de sensibilisation. Certains projets efficaces de sensibilisation des entreprises permettent l'échange d'informations entre entreprises sur des expériences environnementales satisfaisantes.

Les participants insistent sur le travail et le rôle des syndicats, de l'Union Wallonne des Entreprises (UWE), de l'Union des Classes Moyennes (UCM) ainsi que des fédérations en ce qui concerne la diffusion de l'information environnementale⁽³⁷⁾. Les entreprises peuvent également compter sur des formations, organisées en interne ou en externe, destinées à former les cadres et dirigeants, voire les travailleurs, aux notions et pratiques environnementales.

La nécessité de la transparence de l'information n'est pas remise en cause par les entreprises. Toutefois, il faut veiller à ce que la mise à disposition de l'information se fasse dans des conditions correctes. A titre d'exemple, le registre EPER fait l'objet de critiques de la part de certains participants car il pose le problème de l'interprétation des données qui, sorties de leur contexte, peuvent fausser l'image de l'entreprise. Certaines entreprises font de nombreux efforts environnementaux qui ne sont

pas perceptibles dans les données publiées dans le registre.

EPER (The European Pollutant Emission Register)

EPER est le Registre européen des émissions de polluants, établi par une décision de la Commission du 17 juillet 2000. Les grandes et moyennes installations industrielles concernées par cette directive doivent mesurer une série de 50 polluants qu'elles émettent dans l'air ou dans l'eau dans des quantités supérieures à un seuil déterminé. Les mesures relatives aux émissions sont alors rassemblées par les autorités publiques, chargées de vérifier les informations, et sont ensuite transmises à l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) qui les met à disposition du public via Internet : <http://www.eper.ec.eu.int>

Les instruments volontaires, l'assurance d'une plus grande marge de liberté pour les entreprises

Les participants à la table ronde indiquent que les entreprises préfèrent généralement les mesures de type volontaire aux mesures de type réglementaire qui sont plus indifférenciées. Diverses mesures volontaires, décrites plus haut de façon théorique, existent.

■ *Les accords de branche* sont une des formules les plus appréciées par les entreprises car ces accords leur laissent une certaine marge de liberté. Ce type d'accord est particulièrement apprécié en matière d'énergie où il est couplé à des aides financières. Il serait intéressant de rendre ces accords plus transparents et d'organiser une publicité autour de ceux-ci. La législation wallonne comporte des dispositions en ce sens⁽³⁸⁾.

La discussion souligne l'importance de ce que l'on appelle aujourd'hui l'écologie industrielle. Depuis quelques années déjà, des entreprises prennent une série de mesures volontaires, en contractant des accords avec d'autres entreprises. Ces mesures ont pour objet de minimiser la consommation collective de ressources et la production des déchets. Les déchets des uns peuvent

en effet être des ressources pour les autres. Selon certains, ce genre d'initiative devrait être mieux soutenu par les pouvoirs publics. D'autres, par contre, estiment que les entreprises adhérant aux principes de l'écologie industrielle fonctionnent bien sans soutien et que le Gouvernement ne doit pas s'impliquer dans les échanges commerciaux entre ces entreprises.

- *Les systèmes de management environnemental (SME) internes ne doivent pas être négligés* car, selon les participants, ils sont efficaces et parfois plus contraignants que les SME standardisés, tels que ISO ou EMAS. Certains grands groupes préfèrent les systèmes de charte en interne qui s'appliquent de façon homogène à toutes les filiales du groupe. Il existe également des systèmes propres à des fédérations d'entreprise tels que le «Responsible care» pour le secteur de la chimie. Les entreprises adhérentes à la fédération FEDICHEM sont tenues de respecter ce système qui inclut un volet environnemental.

Les instruments économiques : efficaces mais sous conditions

Les participants à la table ronde estiment que les instruments économiques peuvent être efficaces pourvu qu'ils soient bien conçus. A défaut, ils risquent d'avoir des effets pervers. On peut citer à titre d'illustration les taxes qui poursuivent un objectif de financement de la politique environnementale. Si elles ne sont pas proportionnelles à la pollution produite par l'agent pollueur, elles ne le découragent pas de polluer et l'incitent à acquitter la taxe plutôt que de consentir les investissements dépolluants nécessaires.

Certains subsides ou aides économiques ne sont accessibles qu'à la condition d'aller au delà de ce qu'exige la réglementation. Ceci n'est pas toujours réaliste car les entreprises ont déjà beaucoup de difficultés à se mettre en conformité avec les réglementations existantes.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure de politique environnementale, les participants à la table ronde soulignent que la variation du prix d'une matière première résultant de sa rareté croissante peut avoir un effet intéressant. La hausse du prix du pétrole par exemple rend compétitives des alternatives considérées jusque là comme trop coûteuses.

Enjeux et perspectives

Cette étude a cherché à comprendre l'effet des différents leviers de politique environnementale sur les acteurs économiques. Elle s'est basée pour ce faire à la fois sur les caractéristiques des différents instruments et sur la perception des acteurs face aux mesures qui leur sont imposées ou proposées. Deux types d'acteurs ont été plus particulièrement ciblés : les ménages et les entreprises. Des tables rondes ont permis de recueillir leur avis et d'en tirer certains enseignements permettant d'améliorer les politiques environnementales. D'autres acteurs, les sylviculteurs et les agriculteurs, ont également été sondés par l'intermédiaire d'entrevues avec des experts. L'analyse des points de vue d'autres acteurs, comme les pouvoirs publics ou les organisations non gouvernementales, pourrait cependant nuancer les recommandations présentées ci-dessous et amener à en formuler d'autres⁽³⁹⁾.

Chercher la combinaison d'instruments la plus adéquate

Un premier enseignement concerne les catégories d'instruments. La littérature scientifique, ainsi qu'on l'a vu, distingue plusieurs types d'instruments : les instruments réglementaires, économiques, de planification, volontaires et informationnels. Dans les faits, cependant, la distinction n'est pas aisée. Un instrument économique, comme l'octroi de subsides ou la taxation de certains produits, s'accompagne souvent d'une réglementation qui détermine son fonctionnement ainsi que ses conditions d'application. Dans le même ordre d'idées, un instrument de planification peut donner lieu à certaines réglementations ou déboucher sur l'octroi de subsides. Un instrument volontaire, comme un système de management environnemental par exemple, comporte une forte composante informationnelle. Les frontières entre les différentes catégories d'instruments sont donc perméables.

A cela s'ajoute que les différents instruments devraient se combiner. Cette combinaison rend l'analyse plus complexe mais elle devrait favoriser, sur un plan pratique, une plus grande efficacité de la politique environnementale. La combinaison d'instruments permet en effet de faire jouer leur synergie. Une recommandation est donc, en matière de politique

environnementale, de chercher non pas le type d'instrument adéquat mais la combinaison d'instruments la plus performante pour atteindre l'objectif fixé. Une telle combinaison nécessite cependant de concevoir des outils d'évaluation qui mesureront l'efficacité relative des différents instruments combinés. Elle implique également de bien communiquer avec les acteurs concernés (entreprises, secteurs, ménages, collectivités locales...) afin que tous comprennent bien l'intérêt d'efforts conjugués et d'instruments combinés. Ce second point est développé ci-dessous.

Une information différenciée sur les mesures environnementales

Un deuxième enseignement que l'on peut tirer des tables rondes avec les acteurs, consommateurs et entreprises, est qu'il faut combler le déficit d'informations concernant les mesures environnementales, qu'il s'agisse de mesures réglementaires, économiques ou volontaires. A toute initiative environnementale devrait donc être couplée une réflexion sur l'information qui l'accompagne et la façon dont celle-ci est communiquée. Cette information peut également aider à améliorer l'acceptabilité des mesures réglementaires ou économiques.

Le mode d'information devrait être différencié selon :

- le type d'acteurs : comment adapter l'information aux ménages, entreprises, secteurs, mais aussi aux pouvoirs publics y compris les pouvoirs locaux ?
- la localisation des acteurs : la Région wallonne est-elle homogène du point de vue de la sensibilisation des ménages aux questions environnementales ?
- le secteur de l'environnement concerné : ne faudrait-il pas une communication différenciée selon qu'il s'agit de telle ou telle ressource (eau, air...), plus ou moins malmenée, selon que son état est jugé plus ou moins critique ou selon la perception que le public en a⁽⁴⁰⁾ ?

Contrôler le respect des mesures

Un troisième enseignement concerne la nécessité d'organiser un contrôle systématique du respect des mesures par les acteurs et

de sanctionner les manquements éventuels. Cette recommandation s'applique par priorité aux instruments réglementaires mais aussi à d'autres instruments tels que les instruments économiques et volontaires. Elle implique que des moyens suffisants (ressources humaines, financières) soient prévus dès la conception de la mesure.

Des approches volontaires qui respectent des engagements

Un quatrième enseignement provient de la table ronde «Entreprises». Les représentants des entreprises marquent une nette préférence pour les instruments volontaires, comme les accords de branche, les systèmes de management environnemental et les codes de bonnes pratiques. Cet enthousiasme doit être noté. Les approches volontaires sont prometteuses. Les accords de branche, en particulier, séduisent les entreprises par la grande liberté qu'ils leur laissent quant aux moyens et aux objectifs. On peut toutefois se demander si les évaluations positives de la plupart des accords de branche concernant la consommation énergétique et les émissions de CO₂ seront suivies de résultats respectant ou dépassant les objectifs fixés. Des mesures plus contraignantes, de type réglementaire, ne sont pas à exclure si l'approche volontaire ne remplit pas les résultats espérés. Les instruments volontaires peuvent par exemple faire l'objet d'un calendrier (concerté entre pouvoirs publics et fédérations sectorielles) prévoyant qu'au-delà d'une certaine échéance, les entreprises qui n'auront pas respecté l'accord seront soumises à une réglementation obligatoire.

Evaluer les mesures et les instruments en continu

Enfin, l'étude fait apparaître la nécessité d'évaluer si les mesures mises en œuvre atteignent l'objectif fixé par les acteurs publics ou privés, de déterminer leur impact environnemental et suite à cela, de décider s'il est nécessaire de reformuler l'objectif initial. L'évaluation doit être envisagée dans le cadre d'un processus continu. Cela suppose de réaliser une évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, avec pour ce faire des indicateurs de suivi et de résultat.

Remerciements

Nous remercions pour leur collaboration et/ou relecture :

Isabelle CALLENS, Etienne de CALLATAÏ,
Joël DOZZI, François GOOR,
Catherine HALLET,
Jean-Charles JACQUEMIN,
Jean-Paul LEDANT, Françoise WARRANT
et Edwin ZACCAÏ

Sources principales

Agence européenne pour l'environnement. 2000. *Récents développements dans l'utilisation des écotaxes au sein de l'Union européenne*, Environmental issue report N° 18.

Barde J-P. 1992. *Economie et politique de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris.

Bontems P. et Rotillon G. 1998. *Economie de l'environnement*, collection Repères, Editions La Découverte, Paris.

Böringer C. et Frondel M. 2002. *Assessing voluntary commitments : monitoring is not enough I*, Centre for European Economic Research, Mannheim.

Bougherara D., Grolleau G., Mzoughi N. 2005. *Can Information-Based Policies Do More Harm Than Good?*, Working Paper 2005/5, INRA-ENESAD, UMR CESAER.

Carraco C. et Lévêque F. 1999. *Voluntary Approach in Environmental Policy*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.

Driesen, D.M. 2005. *Economic instruments for sustainable development*, in *Environmental Law for Sustainability : A Critical Reader*, Stepan Wood, Benjamin J. Richardson eds., Hart Publications

Neuray J-F. 2001. *Droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles.

OCDE. 1989. *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Ed. de l'OCDE, Paris.

OCDE. 1997. *Ecotaxes et réforme fiscale verte*, Ed. de l'OCDE, Paris.

OCDE. 2003. *Les approches volontaires dans les politiques environnementales : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, Ed. de l'OCDE.

OCDE. 2006. *Economie politique et taxes liées à l'environnement*, résumé.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. 2004. *Etude de cas sur la politique fiscale et l'efficacité énergétique*, document de travail, Canada.

Vallée, A. 2002. *Economie de l'environnement*, collection Points, Editions du Seuil, Paris.

- (1) Composition de la table ronde «Ménages» : - DESTREE M., (MET) ; FRASELLE N. (UCL) ; JUPRELLE J. (MET) ; KLINKENBERG A-C. (CWEDD) ; M ARTIN V. (DGTRE) ; PREVEDELLO C. (S.A AQUAWAL) ; ROUSSEAU C. (CRIOC) ; SNOY T. (Réseau Eco-consommation) ; Equipe FUNDP et CEEW.
- (2) Composition de la table ronde entreprises : BLIN C. (Institut Eco-Conseil) ; DEFRISE D., (FGTB) ; LAMBERT C. (FEDICHEM) ; LOISEAU S. (FEBELCEM) ; NACHTERGAEL A. (FEVIA) ; PETITJEAN M. (DGRNE - DCE) ; SLEGGERS C. (FEGE) ; TYTECA D., (UCL - CEE) ; Equipe FUNDP et CEEW.
- (3) On passe de la réglementation à la régulation. Ce changement de terminologie, partiellement attribuable à l'usage de la traduction du terme anglophone, n'est pas neutre.
- (4) L'incinération des déchets provenant de travaux de jardinage est régie par le Code rural (loi du 7 octobre 1886)
- (5) CEDD. 2004. *Etude de suivi des études d'incidences sur l'environnement menées entre 1995 et 2000 en Région wallonne*. Rapport réalisé pour le compte du Ministère de la Région wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE).
- (6) Vallée, 2002.
- (7) Pour le lecteur intéressé, consulter le site <http://energie.wallonie.be>
- (8) Barde, 1992.
- (9) Vallée, 2002.
- (10) Bontems et Rotillon, 1998.
- (11) OCDE, 1997.
- (12) Vallée, 2002.
- (13) Bontems et Rotillon, 1998.

- (14) Agence européenne pour l'environnement, 2000.
- (15) Vallée, 2002.
- (16) TRNEE, 2004.
- (17) OCDE, 2006.
- (18) DGTRE, 2005.
- (19) Voir le site <http://energie.wallonie.be>
- (20) Pour un exposé d'ensemble, J.-F. Neuray, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 217 et s. On exclut de l'exposé les plans d'aménagement du territoire qui ont valeur réglementaire.
- (21) Le PEDD prévu pour 5 ans n'en est qu'à sa première édition qui date de 1995
- (22) Pour plus de précisions sur les institutions et autorités visées, voir art. 37 du Code wallon de l'environnement
- (23) OCDE, 2003.
- (24) Carraco et Lévêque, 1999 ; Böringer et Frondel, 2002 ; OCDE, 2003.
- (25) David, 2004.
- (26) OCDE, 2003.
- (27) OCDE, 2003.
- (28) UWE, Rapport sur la situation économique de l'entreprise wallonne, 2005
- (29) Vallée, 2002.
- (30) Driesen, 2006.
- (31) Encore faut-il que les données soient comparables, ce qui peut requérir une intervention réglementaire.

- (32) Bruyer et al., 2004.
- (33) Bougherara et al., 2005.
- (34) http://mineco.fgov.be/protection_consumer/councils/consumption/pdf/code_fr.pdf
- (35) Cette remarque peut être élargie à l'ensemble des instruments de politique de l'environnement
- (36) Stiglitz J. 2003. *Principes d'économie moderne*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.
- (37) Sans remettre en doute la véracité de ces propos et la sincérité de ceux qui les expriment, il est important de rappeler que certaines personnes présentes à la table ronde étaient des représentants des fédérations et des syndicats.
- (38) Voir à ce sujet les articles 85 et suivants du Code wallon de l'Environnement.
- (39) A titre d'exemple, le levier des commandes publiques et le levier des contrats de gestion, par le biais desquels les pouvoirs publics peuvent imposer à l'opérateur de service public le respect d'un certain nombre de critères environnementaux, n'ont pas été analysés dans cette étude.
- (40) Le public peut manifester plus de sensibilité aux déchets qu'au changement climatique qui a un caractère plus «immatériel»